

Panamá, 31 de agosto de 2001.

Magíster

**Julio A. Vallarino Rangel**

Rector Magnífico de la Universidad de Panamá.

E. S. D.

Señor Rector:

Conforme a nuestras funciones constitucionales y legales y en especial como Consejera Jurídica de los servidores públicos administrativos acuso recibo de su atenta Nota N°.1146-2001 de 17 de julio de 2001, a través de la cual nos consulta sobre “la facultad que tiene la Comisión de Educación Sindical, de la que es parte la Universidad de Panamá, *de determinar el empleo de los Fondos del Seguro Educativo destinado a Educación Sindical.*”

Según nos explica en su misiva, la Comisión de Educación Sindical fue creada por el Decreto de Gabinete N°. 168 de 27 de julio de 1971 (G.O.16.913 de 6 de agosto de 1971), atribuyéndosele la facultad de determinar el empleo de los fondos del Seguro Educativo, destinados a Educación Sindical.

Al crearse el Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL), mediante Ley 74 de 20 de septiembre de 1973 (G.O. 17.443 de 1 octubre de 1973), ésta extendió el uso de los fondos correspondientes al Seguro Educativo, al financiamiento del personal del Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL).

Además de las funciones que el Decreto de Gabinete N°.168 de 1971 le atribuye a la Comisión de Educación Sindical, están las siguientes:

1. ... aprobar y autorizar, con cargo a las partidas presupuestarias de educación sindical, los cursos y seminarios de las organizaciones

sociales legalmente constituidas. (V. Artículo 4 N°.3 de la Ley 74 de 1973)

2. Aprobar los programas que desarrolle el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, a través del IPEL, en relación con las actividades que le señala el artículo 4 (V. Art. 6, Ley 74/1973)

Posteriormente se dictó la Ley 13 de 28 de julio de 1987 ( G.O. 20.858 de 5 de agosto de 1987), que en virtud de la derogatoria genérica que expresa su artículo 9, reformó exclusivamente los artículos primero, segundo y tercero del Decreto de Gabinete N°.168 de 1971, pero no así el artículo cuarto, que regula distintas materias, incluida la referente a la Comisión de Educación Sindical, a la que también se refiere la Ley 13 de 1987, y otorgó potestad al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral para administrar los fondos destinados a Educación Sindical.

La Ley 13 de 1987 otorga al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y Desarrollo Laboral, la potestad de administrar los fondos destinados a Educación Sindical, a juicio del Departamento Legal, dicha potestad se encuentra limitada por las normas que facultan a la Comisión de Educación a aprobar y autorizar, con cargo a las partidas presupuestarias de Educación Sindical, los cursos y seminarios de las organizaciones sociales legalmente constituidas. En consecuencia tal potestad sólo tiene como intención definir la institución que con las limitaciones expresadas, manejará los fondos del Seguro Educativo destinados a Educación Sindical.

### **Dictamen de la Procuraduría de la Administración**

Previo al análisis de la Consulta es oportuno, definir algunos conceptos tales como administrar, administración, aprobación y autorización, a efectos de ilustrar la opinión jurídica y aclarar la interpretación de los instrumentos de ley sometida al examen de este Despacho.

El ilustre autor Emilio Fernández Vázquez en su Diccionario de Derecho Público, citando el Diccionario de la Real Academia Española, dice que “administración” deriva de la palabra latina administratio y “administrar” de ad (a) y ministrare (servir). Por consiguiente, su significado etimológico es “servir”. Barcia, en su Diccionario de Sinónimos, explica que deriva de ad manus trahere. De ahí que “administrador” expresa la idea de manejo o gestión, pues el administrador ministra, maneja, sirve, ejerce un cargo. Para el

Diccionario mencionado, “administración” significa “acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.

Por su parte, la opinión corriente entiende por “administrar”, servir, y por “administración”, prestación de servicios, manejo de intereses dirigido a un fin y todo servicio implica actuación, práctica, realización, ejecución, gestión. Este es el concepto que, en general, tenemos de la función que administrador cumple, y según que la gestión se cumpla de forma adecuada de conformidad con los lineamientos previamente asignados en su función administrativa.<sup>1</sup>

La actividad de despliegue de toda gestión administrativa debe ceñirse a las directrices prescritas por la Constitución, la Ley y el órgano regente de la administración con el fin de atender inmediatamente los intereses públicos. Esto es lo que caracteriza la actividad administrativa, aquella que se encarga de satisfacer las necesidad de la comunidad en general; la acción directa es el cumplimiento de lo dispuesto o elaborado con antelación en la disposición legal.

Nótese que la administración tiene una posición subordinada a los centros superiores de poder, los cuales existen por sobre ella. El que administra como gestor de intereses, debe estar, en principio, a lo que los propietarios de los intereses decidan a través de normas legales emanadas de la ley en dichos centros superiores de la Administración. Recuérdese que toda actividad debe estar sometida al derecho, puesto que no puede actuarse y decidirse arbitrariamente; debe ajustarse a las instrucciones previas del órgano colegiado. Sin que ello, desmerite los poderes discrecionales que puede realizar, siempre que estén autorizados y aprobados jurídicamente.

La aprobación: es definida como el acto administrativo que acepta como bueno un acto de otro órgano administrativo, o de una persona particular, otorgándole así eficacia jurídica. La acción de aprobar, constituye otras de las formas de control preventivo, mas a diferencia de la **autorización**, la cual se confiere antes de emanado el acto, ésta debe ser considerada después de éste, pero antes de que el mismo adquiriera eficacia. La aprobación de parte del órgano controlador que es para estos efectos la Comisión de Educación

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea; Argentina; 1981, p.33.

Sindical), posee como función esencial, la de legitimar lo actuado por parte del órgano controlado y fiscalizado, para estos efectos Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a través del Instituto Panameño de Estudios Laborales. No obstante, para realizar dicha legitimación resulta necesario que el órgano que ejerce la aprobación y autorización califique los méritos y conveniencias de dichas actuaciones.<sup>2</sup> Cabe mencionar, que esta figura no es oficiosa; debe ser solicitada por la instancia que ha de realizar o llevar a cabo el acto, en este caso los que administran el Fondo destinado a la Educación Sindical.

Luego de las consideraciones doctrinales entraremos al examen de los instrumentos legales sometidos a nuestra consideración. En efecto el Decreto de Gabinete N°.168 de 27 de julio de 1971 “por el cual se crea el Seguro Educativo” modificado por Ley 13 de 28 de julio de 1987 dispone en su artículo cuarto lo siguiente:

“Artículo Cuarto: Las decisiones que el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos adopte relativas al uso de los Fondos del Seguro educativo, deberán ser previamente aprobadas por la Junta Directiva de dicho Instituto.

El Ministerio de Educación, en lo referente a la aplicación de los Fondos del Seguro Educativo para la Educación Agropecuaria, deberá consultar con el Ministerio de Agricultura y Ganadería; y con el Ministerio de Gobierno y Justicia para la utilización de los destinados para la radio y Televisión Educativas.

Corresponde a la Comisión de Educación Sindical, que estará integrada por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, quien la presidirá; el Rector de la Universidad; dos (2) Técnicos expertos en Educación Sindical escogidos por el Órgano Ejecutivo; y tres (3) Representantes de Agrupaciones Sindicales legalmente constituidas, **la determinación del empleo de los Fondos del Seguro Educativo para la Educación Sindical** (Destacado de la Procuraduría)

<sup>2</sup> DROMÍ, Roberto; Derecho Administrativo; 6ta. Ed; Ediciones Ciudad Argentina; Argentina, 1997, p.278)

Parágrafo: El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y el Rector de la Universidad de Panamá, serán reemplazados en sus ausencias temporales y accidentales por el Viceministro del Ramo, y el Vicerrector Académico, respectivamente.

Por medio de Decreto Ejecutivo serán designados los demás miembros principales y los suplentes, de esta Comisión.

Por otro lado, es importante hacer referencia a las modificaciones planteadas por la Ley 13 de 28 de julio de 1987.

“Artículo 3: El Artículo Tercero del Decreto de Gabinete de 1971, quedará así:

Artículo Tercero: Las sumas recabadas para atender los propósitos educativos indicados en el numeral 1 del Artículo anterior, *serán administradas* por el Ministerio de Educación, quien lo distribuirá proporcionalmente de acuerdo con el número de estudiantes de cada escuela oficial del país y según el reglamento que al respecto se dicte, en reemplazo del costo de matrícula cobrada por estas escuelas.

Las sumas recabadas para atender los fines establecidos en los literales a), f) g) y h) del numeral 2 del Artículo anterior serán administradas por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos. Las destinadas a los fines enunciados en los literales c), d) y e), por el Ministerio de Educación; y las señaladas para cumplir el objetivo consignado en el literal b) (Educación Sindical 2%), por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.”

De igual manera, la Ley 13 de 1987 y el Decreto de Gabinete N°.168 de 1971, fueron modificada en algunos artículos por Ley N°.16 de 29 de noviembre de 1987. Veamos:

“Artículo 2: El Artículo Tercero del Decreto de Gabinete N°.168 de 27 de julio de 1971. modificado por la Ley 13 de 28 de julio de 1987, quedará así:

Artículo Tercero: ...

...

Las sumas recabadas para atender los fines establecidos en literal a) del numeral 2 del artículo anterior, serán administradas por el Instituto Nacional para la Formación Profesional (INAFORP); las señaladas para cumplir el objetivo consignado en el literal b), por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social a través del Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL)...”

De conformidad con el artículo cuarto, párrafo segundo, del texto antes reproducido, la Comisión de Educación Sindical, es la competente para determinar el empleo de los Fondos del Seguro Educativo para la Educación Sindical, es importante destacar, que esta Comisión está integrada por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social, quien la presidirá, junto con el Rector de la Universidad de Panamá; dos (2) Técnicos expertos en Educación Sindical, escogidos por el Órgano Ejecutivo; y, tres (3) Representantes de Agrupaciones Sindicales legalmente constituidas.

En nuestro país, la educación es concebida como un asunto público de prioridad, que debe ser visto por los propulsores y sobre todo por el gobierno como prioridad presupuestaria, pero todo esto es necesario para proveer los recursos financieros que se requieren, a efectos de dar solución al problema de la relación entre educación e igualdad, que no sólo trata de contrarrestar las desigualdades que el propio mercado produce, más se trata de un trabajo conexo, mancomunado entre los órganos promotores de la acción administrativa que señala las directrices, y que autoriza y aprueba los programas con cargo a las partidas presupuestarias correspondiente para dar cumplimiento a la preparación, capacitación y desarrollo de la educación social y económica del trabajador y el empleador panameño. En tal sentido, le corresponderá según lo dispuesto en la Ley 16 de 1987, al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social a través del Instituto Panameño de Estudios Laborales administrar los fondos del Seguro Educativo que le asigne la

Comisión de Educación Sindical ya que ésta determinará como se emplearán estos Fondos de acuerdo al artículo cuarto del Decreto de Gabinete Número 168 de 1971.

De otro extremo, el artículo sexto de la Ley 74 de 1973, dispone que la Comisión de Educación Sindical aprobará los programas que desarrolle el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social a través del Instituto Panameño de Estudios Labores; constitutivamente la aprobación que se plantea no es un acto complejo, sino que intervienen dos voluntades consecutivamente con el fin de producir un efecto inmediato, pero las voluntades no se funden: son dos actos sucesivos distintos. El acto no aprobado no constituye un acto administrativo, pues no produce efectos jurídicos por ello, el acto de aprobación es constitutivo, perfectivo de la decisión administrativa.<sup>3</sup> De allí que es importante que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social cuente con la aprobación y autorización de la Comisión para llevar a cabo los programas que ésta desarrolla a través del IPEL.

Ahora bien, es importante que la encargada de administrar es decir, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a través del Instituto Panameño de Estudios Laborales trabaje de forma integral con la Comisión de Educación Sindical para dar cumplimiento a los objetivos de la capacitación sindical y el desarrollo de la educación social y económica del trabajador y del empleador panameño, a efectos que concurra un trabajo de calidad y de aporte por ambas partes. Esto implica un intercambio de ideas y experiencias en las temáticas para hacer efectivo, los gastos sociales con el mayor rendimiento académico posible sobre bases de políticas sociales, educativas y económicas con la finalidad de “fortalecer el recurso humano de nuestro país”, con eficacia y eficiencia.

En conclusión coincidimos con el señor Rector, en el sentido, de que si bien la Ley 13 de 1987 y la Ley 16 de 1987, disponen que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, tiene la potestad de administrar manejar o gestionar los recursos o fondos que se le asignan para el cumplimiento de los fines de la Educación Sindical, ello no descarta la labor que realiza la Comisión de Educación Sindical, la cual tiene entre sus facultades determinar como se emplearán dichos fondos, aunado a la función de aprobar y autorizar de acuerdo con los artículos cuarto y sexto de la Ley 74 de 1973, los

---

<sup>3</sup> Op. Cit. P329

programas que desarrollará dicho Ministerio a través del Instituto Panameño de estudios Laborales (IPEL).

Por tanto, la administración de estos fondos se encuentra limitada por las normas que facultan a la Comisión de Educación Sindical para aprobar y autorizar, los programas con cargo a las partidas presupuestarias de Educación Sindical, así como los seminarios, cursos de las organizaciones sociales legalmente constituidas. Sin las autorizaciones de la Comisión de Educación Sindical, la validez de los actos que realice el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral podrían calificarse que exceden las atribuciones que la Ley con claridad, atribuyen a la Comisión de Educación Sindical.

En estos términos dejo expuesto el criterio legal de este Despacho, suscribiéndome del señor Rector, con muestras de consideración y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.